

美国“城市更新计划”与中心城市改造

姬 康

(厦门大学 人文学院, 福建 厦门 361005)

【摘 要】 1949—1966 年的美国联邦政府制定的“城市更新计划”旨在解决其中心城市面临的住房紧张、经济衰退、社区萎缩等社会问题,在联邦政府、开发商和中心城市居民之间的博弈中,由于联邦政府过于依赖私人部门,该计划虽然在一定程度上缓解了中心城市经济进一步恶化,但也产生了其他社会问题。

【关键词】 美国联邦政府;开发商;中心城市;城市更新

【中图分类号】F291;F299.12 【文献标识码】A 【文章编号】1004-2768(2012)06-0145-03

二战后,在白人郊区化的背景下,美国黑人大量迁入城市,成为中心城市,尤其是大型中心城市的主要居民,他们被迫接受低收入工作甚至失业,中心城市经济环境急剧恶化。经济的衰退导致其房产严重贬值,而中心城市政府的主要税收来源为财产税,致使城市政府无法获得充足的税款以维护基础设施并提供基本的公共服务,结果中心城市居民继续逃往郊区,形成恶性循环。城市政府的社会调控能力的下降使内城各种社会问题日益突出:住房缺乏维修、基础设施老化、公共服务瘫痪,随之而来的是犯罪率提升、单亲家庭增多、社会道德约束力下降,许多位于中心城市的社区迅速衰败。

由于内城迅速衰败,中心城市政府财政破产,加上秉承“大政府”政策的民主党自大萧条以来长期执政,联邦政府对地方政府援助拨款逐年提升,其援助在地方政府财政支出中的份额逐年增加,从而加大了对城市事务的影响,至 1960 年,联邦政府对地方政府的资金援助已经占地方政府总支出的 14.5%。^[1]

尽管二战后美国中心城市持续衰落,但其依旧被认为是传统的区域商业中心。以房地产商为代表的中心城市商业阶层一直为能使其重新满足现代商业需要而不断努力。联邦政府则希望通过对中心城市的再开发解决以黑人和贫困人口为主的社区持续衰败问题。中心城市政府则力图通过参与联邦的中心城市治理计划获得补贴,以缓解日益恶化的地方财政状况。

虽然私人领域传统上反对联邦政府的公共住房政策,^[2]而地方也对联邦政府介入城市事务保持警惕,但是在联邦政府许诺为地方政府和所谓“地方发展推动者”——房地产商提供补贴后,三方通过 1949 年和 1954 年的《住房法》达成妥协。^[3]这标志着私人部门与公共部门达成了“重新振兴中心城市”的共识。

1949 年《住房法》不仅标志着“城市更新运动”的开端,也对其后的联邦住房政策和城市政策产生了深远影响。^[4]联邦政府对城市援助的政策出现拐点,其援助不再局限于“新政”时期为个人提供住房贷款或各种临时性的专项援助,突破了原有的通过信贷政策和房屋抵押贷款对城市进行间接长线的宏观调控,而是开始对地方发展进行具体的政策性指导,甚至主动参与地方政府对受援地区的规划与建设。联邦政府旨在通过 1949 年

《住房法》开始通过联邦财政补贴形式,以公共住房为切入点,依靠房地产开发商,在地方政府参与下对中心城市的衰败社区进行区域治理。

但由于依据 1949 年《住房法》制定的“城市更新计划”是联邦政府、地方政府和房地产商基于各自不同利益考量后相互妥协的结果,三者分别扮演着计划的制定者、参与者和执行者的角色,在实践中分别控制着制定计划目标、选定实施范围和具体实施三个环节,都试图凭借自己的权限实现各自的目的,这注定在实施过程中会产生诸多问题,并没有实现“合力”。

1949 年《住房法》旨在通过修建公共住房缓解中心城市衰退,吸引商业部门和商业设施重新回到内城,并发挥“辐射”作用带动郊区发展。根据此法制定的“城市更新计划”规定,由联邦政府在六年内提供 10 亿美元贷款,资助城市相关部门由联邦政府出面购买贫民窟和衰败社区的土地以供公共部门或私人进行再开发;条件是联邦政府每提供 1 亿美元用于补贴原有土地价格与重建后价格之间的部分差价的 2/3,剩余部分则由地方政府用现金或兴建公共基础设施的实物进行支付。

“城市更新计划”首次明确强调联邦政府必须在住房领域承担主要责任。其提出的“为每一个美国人提供体面住房和舒适的居住环境”的目标成为后来住房政策制定者的明确目标。它提出了联邦政府与地方政府共同解决中心城市衰败问题的模式,成为日后美国治理全国性城市问题的主要途径,建立了较为严密的多级政府管理与合作机制,确认了联邦政府参与城市治理的合法性。^[5]

1949—1954 年为“城市更新计划”实施的第一阶段。根据 1949 年《住房法》,对中心城市的再开发被定义为:通过改善内城的物理空间和住房条件以表明社会财富的增加。也就是要求在实践中,“城市更新计划”的主要成果应体现为清除内城的衰败社区和老旧建筑,并在私人部门主导的房地产开发过程中取得较多的商业成果。这样,以清除内城的贫民窟为主要目标的“城市更新计划”受到地方房地产商的欢迎。商人们认为清除贫民窟后获得的宝贵市中心地皮仍有升值空间,而且在拆迁过程中还可享受联邦政府赋予的征地权和补贴,平整出的土地也能

【收稿日期】2011-09-25

①这主要因为,房地产开发商认为公共住房项目与私人企业市场上进行竞争,却享受联邦的税收减免政策,使私人企业处于不利地位。

②根据 1937 年《住房法》,联邦政府的补贴仅能提供给地方政府。

【作者简介】姬康(1979-),男,福建厦门人,厦门大学人文学院历史系博士研究生,漳州师范学院任教,研究方向:美国城市史。

够为日后的商业开发项目奠定基础。但房地产商的思路有悖于联邦政府进行“原地拆迁”的初衷,即清除衰败社区后在原址安置原有居民,这与房地产商对土地进行商业开发目标产生矛盾。因此,开发商往往在利用联邦补贴清除贫民窟后并不急于在原地着手安置原有居民,真正实现原地拆迁的项目数量远低于原定计划,即使已实施的工程也大多进展缓慢。此时,“城市更新计划”的特点是工程计划多、实施少、完成少、清理大于建设。从1949—1955年,更新工程立项340个,但真正施工的还不到1/3,而且还没有任何一项完工。^[4]

另外,符合联邦补贴要求的地区都是以中低收入者居多的衰败社区,地方政府从中获得的政治利益和税收款项不足以弥补自己承担的拆迁费用。因此,地方政府考虑到与其参与复杂的征地、拆迁、建设公共住房以换取微薄的联邦补贴,他们宁愿只申请拆迁补贴,放弃公共住房建设部分,而联合房地产商对征用土地进行商业开发,换取未来丰厚的财产税收入,以解决政府财政恶化的窘境。结果,在以“房地产商为代表的商业阶层才能负责推动当地经济发展,政府的主要责任在于为其提供最大便利”的传统思路下,地方政府在“城市更新计划”的实施中扮演了并不光彩的角色。往往房地产商接受地方政府拆除衰败社区的委托合同之后,就可以立即通过政府拍卖获得这些自己一手“开垦”出来的空白地块。这样,在“城市更新计划”的第一阶段中,房地产商、地方商业集团与政客结成同盟,漠视对被清除社区居民的利益。虽然,像匹兹堡的金三角改造计划使原本杂乱不堪、交通拥堵、经济凋敝的中心城区逐步转化为既拥有公园绿地,又拥有高档住宅和高层办公楼的商务中心。虽然该工程成为“城市更新计划”的典范,^[5]但这种不考虑社会成本的纯商业开发也与联邦政府以贫民窟清理为中心、强调住房建设、解决住房短缺的目标渐行渐远。

鉴于在中心城市进行公共住房开发无法调动开发商的积极性,也不能有效带动城市的整体改造,联邦政策的重心由原来的住房建设开始转向城市的综合开发。为了平衡政府、民众和开发商之间的利益,国会通过了1954年《住房法》,并据此对“城市更新计划”进行了修订,非住宅建设的比例在计划中开始逐年提高,从最初的20%提升到1965年的65%。^[6]城市更新不断向非住宅建筑倾斜,房地产开发商和中心城市商业集团的利益得到彰显,而原本的公共住房援助目标逐渐被淡化。

当“城市更新计划”的主要目标,由单一的解决住房问题调整为将清理贫民窟和在扩大当地税收的基础上重新振兴中心城市的双重目的之后,受到了各方欢迎。联邦政府希望提高衰败社区的经济水平、地方政府希望扩大税收资源、房地产商希望获得商业利益,各方利益在“城市更新计划”中均有体现。但在美国现行的税收体制中,房地产升值虽然可以扩大地方的税源,但房地产升值必然会引起房租上涨,以致低收入者很难找到住房,被迫迁出,导致整个社区死亡。虽然依靠政府补贴可以刺激城市经济发展、带来更多的工作岗位,但同时低收入和低收入工作,作为经济的组成部分既不可能消失,也由于从业人员的自身素质无法实现经济地位的纵向流动。简单地说,“城市更新计划”在实践中陷入一个微观经济学中的悖论:在同一区域内,通过商业开发刺激房产升值以带动最低工资水平同时上涨是两个互相抵触的目标。^[7]

在这一时期,城市的“中心区”迅速地被改造为“中心商务区”。大量办公楼、银行中心、百货大楼、零售中心、饭店、会议中心、甚至运动场馆开始迅速取代原址上的衰败社区。^[8]虽然这些商用楼宇将生产管理、银行金融、广告营销、法律咨询等生产服务部门重新吸引回中心城市,为中心城市的商业发展重新注入

了一定活力,在一定程度上缓解了城市财政压力,开始或多或少抵消了中心城市与郊区发展失衡带来的不利影响,但这种蒙上巨大商业阴影的城市更新直接造成了众多内城居民流离失所,大幅压缩了他们的生存空间,降低了其生活质量。

利润丰厚的商业建筑和豪华公寓受到开发商们的青睐,挤占了大多数原本就十分稀缺的中心城市地皮。而且由于拆迁和再开发的速度远高于公共住房建设的速度,大量居民无法安置。1966年,“城市更新计划”共拆除了中心城市25万套住房,涉及超过百万居民,而同期能够享受“原地拆迁”的公共住房只有4.6万套,仅能安置不到两成的拆迁家庭。^[9]为了完成《住房法》规定的公共住房比例,房地产商只能在土地价值较低的地方修建住房安置原有居民。为了在有限的地块上安置更多的拆迁户,开发商只能在建筑高度和密度上做文章。大量位置偏远,基础设施并不配套的高层高密度小区应运而生。以纽约为例,1949—1958年,在东哈莱姆、南布朗克斯、中布鲁克林和下曼哈顿共建设了1082幢公共住宅,这些外观单调、体积巨大的高层住宅楼共容纳了55.5万居民,相当于当时明尼安波利斯的全市人口。^[10]在这些公共住房中,贫困被进一步集中,同质化现象更为严重,从这里走出的居民们被打上“道德低下”的标签,形成了“第二代黑人隔都区”。以美国黑人社会活动家罗伯特·泰勒命名的芝加哥泰勒之家耗资7000万美元,虽然“成功”将2.7万黑人安置在28座16层高的住宅楼中,由于贫困的黑人无法享受到市中心重新开发所带来工作机会(写字楼中的工作岗位大多数被来自郊区、受过高等教育的白人所垄断),只能被困在新的贫困社区中终日无所事事,反而成为新的社会隐患。建筑界不仅将泰勒之家称为“世界上最丑陋的建筑之一”,甚至芝加哥每日新闻将其戏称为“刚果希尔顿饭店”。^[11]除了管理不善、选址差、基础设施落后之外,甚至这些高层公共住房的质量也得不到保证,其中很多建筑由于质量不达标,使用年限很短,到了70年代就开始被大量拆毁,居民们又要面临着重新寻找居所的难题。^[12]

1956年的《高速公路法》和据此制定的“州际高速公路计划”更为中心城市中贫困社区居民的流离失所和开发商掠夺土地推波助澜。该计划旨在建设一个全国性的高速通路体系,在12年内由联邦政府拨款278亿美元建造4.1万英里州际和国防高速公路,将全国人口在5万以上的城市的90%的多车道高速公路连接起来,其中一半拨款将被用于穿越市区的5500英里高速公路。^[13]该计划受到城市中正在积极参与“城市更新计划”的房地产开发商的广泛欢迎。他们积极参与到穿城而过的高速公路线路规划中,借助联邦政府的征地权,使之直接穿过低收入社区,再利用联邦资金清除线路两侧的贫民窟,迫使其中的黑人和其他少数族裔迁离市中心,获得了宝贵的市中心地皮,进行商业开发,还可以免费享受联邦公路带来的便利交通,进行了一次成功的“白搭车”。

迈阿密、坦帕、杰克逊维尔、奥兰多等地的大量黑人社区随着该计划的实施而迅速消失。美国城市史学家华纳就此认为,“其实高速公路布局可以促成城市的集中化,也可以导致分散化。很不幸,美国是后一种结局”。^[14]高速公路的联网提高了美国交通体系的质量,便利了郊区白人往来于城市中心和郊区,但也加速了中心城市人口的流逝,推动了郊区化进程,进一步恶化了中心城市经济状况。对此,雅各布斯做出的批判一语中的:“低收入住宅区成了少年犯罪、蓄意破坏和普遍社会失望情绪的中心,这些住宅区原本要取代贫民区,但现在这里的情况却比贫民区还要严重。中等收入住宅区则是死气沉沉、兵营一般封闭,毫无城市生活的活力和生气可言……商业中心只是

那些标准化的郊区连锁店的翻版,毫无生气可言。人行道不知道起自何方,伸向何处,也看不见有漫步的人。快车道则抽取了城市的精华,大大地损伤了城市的元气。这不是对城市的改建,这是对城市洗劫。”^[15]

“城市更新计划”不仅未能抑制中心城市的持续衰败,反而加剧了城市中的种族与收入歧视。除了1964年纽约、1968年洛杉矶等城市的大规模骚乱,城市中的小规模种族摩擦和冲突自20世纪50年代中期起就没有间断过。伴随种族问题而来的是治安情况恶化,犯罪率飙升。1962—1972年,美国的谋杀案发生率从每10万人4.5起飙升到9.4起。蒂福德对此调侃道:“如果美国大城市的谋杀率持续发展下去,那么居住在内城的居民将会比二战中的大兵更加接近死亡。”^[16]城市中的高犯罪率使中心城市剩余的白人中产阶级惶惶终日,加快了向郊区的迁移。另外,由于《民权法案》从法律上取消了住宅方面对黑人的歧视。因此,始于19世纪末,郊区住宅开发商奉行排斥黑人的限制性条款失去了法律依据,内城中经济条件较好的黑人得以有机会向郊区迁移,以改善自己的居住环境、提高下一代的教育质量。由于白人和黑人的迁出使内城的社区发生了严重的社会断裂现象,教堂、娱乐、教育等社会基础设施无力维持,价值观发生改变和对越轨行为的约束坍塌,整个社区发生解体,贫困成为一种遗传的社会基因,道德水平下降,越轨行为增加、犯罪率提升。60年代中产阶级的迁出,最直接的后果就是进一步使城市税收下降,财政状况恶化。纽约、费城、巴尔的摩、布法罗、克利夫兰、底特律、芝加哥等大型城市都面临严重的赤字,发生了严重的财政危机。

这样,种族问题导致犯罪率攀升,引起中产阶级外逃,引起内城社区结构坍塌,减少了中心城市税收,财政状况恶化,使城市无力维持基本的公共设施并提供社会服务,进一步加剧种族矛盾,如此恶性循环,城市危机日趋严重。面对这些问题,联邦政府开始调整“城市更新计划”。

为了更好地处理全国性城市问题,1965年,联邦政府设立内阁级机构——住房与城市发展部,将原来分散在其他各个部门的涉及城市援助及住房的相关职能统一纳入住房与城市发展部,对联邦住房和城市援助项目进行协调,涵盖城市的交通、住房及基础设施建设的统筹规划。最终形成了由住房与城市发展部根据地方反映的情况,代表联邦政府制定计划,交由联邦两院的银行、住房和城市事务委员会讨论通过并审核预算金额的联邦援助城市的管理模式。

同年通过的《住房与城市发展法》也开始改变“城市更新计划”的援助模式,由原来的依靠私人部门进行中心城市的区域改造,变为由住房与城市发展部负责制定针对基础设施改建、学校翻修、社区服务、成人再教育等具体问题的大量分类计划,对城市问题进行专项治理。之后,进入70年代,随着提倡“新联邦主义”的尼克松政府上台,“税收分享计划”、“社区发展计划”开始逐步取代“城市更新计划”。这些计划由于审批手续简单、目标明确、附加条件少,而且开始鼓励非营利民间组织参与其中以制衡房地产开发商,既提高了地方政府参与的积极性,也受到社区居民的广泛欢迎,联邦政府对中心城市的治理进入了新的历史时期。

综上所述,20世纪40年代末至60年代中期,联邦政府实施的“城市更新计划”在“州际高速公路计划”的配合下采用对内城进行区域治理的方法,力图清除内城的贫民窟,侧重对城市物理空间的改变,强调对土地的商业开发,以重新振兴中心城市经济,但在实施过程中漠视对原有衰败社区社会框架的保护,对于拆迁居民安置、社区文化重新构建等工作均未取得理

想成果,拆迁房屋比重建多,实际上恶化了本已十分严重的内城贫困和住房紧张等社会问题;大量高层、高密度小区将城市居民进一步隔离在主流社会之外。本应是联邦政府、地方政府、私人部门三方博弈的“城市更新”过程变成了地产商的独角戏。

事实证明,在美国以私人经济为主导的环境下,联邦政府在“城市更新计划”中虽然起到指导作用,但其具体实施只能由通过私人开发商承担,希望完全寄托在社会的私人部门的自我克制和道德良知上。由于联邦政府的理想目标与房地产开发商的整体利大相径庭,结果原有的衰败社区和贫民窟虽然被拆除,但由于其整个社会生存土壤没有改变,充其量只是“搬了一次家”,“搬家”之后,这些社区受到的种族与收入隔离更加严重,在中心城市产生了两个截然不同的地区:底层阶级聚居区和中心商业区。

对美国“城市更新计划”的实施过程进行历史的梳理,使那些正在中国城市中发生的林林总总看来似曾相识。美国城市历史的过去肯定不会成为中国城市的未来,但他山之石可以攻玉,当我们看到中国的破旧的城中村、顽强的钉子户、饱受质疑的地产商和负债累累的地方政府的时候,也许半个世纪前的“城市更新计划”会为我们提供一些经验和教训。

【参考文献】

- [1] Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Significant Features of Fiscal Federalism, 1991 (2). Washington D.C. Government Printing Office, 1991. Table 24; and U.S. Bureau of the Census. Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970. Part 2. Washington D.C. Government Printing Office. 1975: 638-709.
- [2] Robert E. Lang, Rebecca R. Sohmer. Legacy of the Housing Act of 1949: the Past, Present and Future of Federal Housing and Urban Policy. http://www.fanniemae.org/programs/hdf/hpd_1102_edintro.pdf.
- [3] Howard P. Chodacoff ed. Major Problems in American Urban History [M]. Lexington: D.C. Heath, 1972: 352.
- [4] Housing and Home Finance Agency. 16th Annual Report [R]. Washington D.C., 1962: 295.
- [5] Roy Lubove. Twentieth-Century Pittsburgh: Government, Business, and Environmental Change [M]. New York: John Wiley and Sons, 1969: 122-127.
- [6][8] Kenneth Fox. Metropolitan America: Urban Life and Urban Policy in the United States 1940-1980. Basingstoke: Macmillan Pub. Ltd., 1985: 98, 99.
- [7] Eileen A. Robertson-Rehberg, Federal Funding and Community Development: an Evaluation of the Strategic Uses of Small Cities Community Development Block Grants in Upstate New York, 2002: 23.
- [9] John H. Mollenkopf. The Contested City [M]. Princeton: Princeton University Press, 1983: 90.
- [10] Robert Caro. The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York [M]. New York: Vintage Books, 2004: 7.
- [11] Roger Biles. Public Housing and the Postwar Urban Renaissance, in John Bauman, Roger Biles ed. From Tenement to the Tyler Homes, 1949-1973: 149.
- [12][13] 王旭. 美国城市史 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2000: 242, 246.
- [14] Sam Bass Warner. The Urban Wilderness: History of American City [M]. New York: Harper & Row, 1972: 43.
- [15] 简·雅各布斯. 美国大城市的生与死 [M]. 南京: 译林出版社, 2005: 2.
- [16] Jon C. Teaford. The Twentieth-Century American City: Problem, Promise and Reality [M]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986: 129.

(责任编辑: Z 校对: L)